

## DE STADSVERNIEUWING VOORBIJ

### Naar een integrale aanpak van problemen in stedelijke achterstandswijken

*Henk Donkers*

De grote steden in Nederland bevinden zich al jaren in een neerwaartse spiraal. Doordat bewoners en bedrijven wegtrokken naar de randgemeenten of andere delen van het land, zijn ze demografisch en economisch uitgehold. Met name de oude wijken en de naoorlogse nieuwbouwwijken werden concentratiegebieden van lage-inkomensgroepen, (langdurig) werklozen, uitkeringsafhankelijken en allochtonen. Vooral deze wijken hebben te lijden van drugsoverlast, criminaliteit, onveiligheid en afnemende leefbaarheid. Met het grote-stedenbeleid proberen kabinet en gemeenten samen "een keer ten goede" te bewerkstelligen.

Elke twee jaar maakt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in Rijswijk een *check up* van de Nederlandse samenleving zoals een arts dat doet bij een patiënt die wil weten hoe het met zijn gezondheid gesteld is. Goed getimed verscheen vlak voor Prinsjesdag het *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. De strekking was identiek aan die van de Troonrede: in grote lijnen gaat het goed met de Nederlandse samenleving. Het aantal mensen onder armoedegrens daalt, het aantal banen groeit zonder dat er sprake is van de gevreesde baanloze groei, het gemid-

delde opleidingsniveau stijgt sterk, de arbeidsdeelname van vrouwen neemt toe en met de gezondheid is het goed gesteld.

Een negatieve uitzondering op dit positieve beeld vormen de grote steden. Zij doen het beduidend minder goed. Volgens Ries van der Wouden, mede-opsteller van het SCP-rapport en auteur van *De beklemd stad*, komen zij naar voren als probleemgebieden vanwege "de aanhoudend hoge werkloosheid, uitkeringsafhankelijkheid, suburbanisatie van de meer welvarende bewoners, wegtrekkende bedrijven, toenemende

onveiligheid, criminaliteit en drugsoverlast, concentratie en segregatie van etnische groepen, dreigende onleefbaarheid, verpaupering en verloederings, de vele jongeren die zonder diploma de school verlaten, en het grote aantal mensen, vooral ouderen, dat in een maatschappelijk isolement terecht komt."

### **Deltaplan grote steden**

Sommigen zijn bang dat er in Nederland - net als in de Verenigde Staten en Engeland - een stedelijke onderklasse en *no go areas* ontstaan. Zo wees het SCP vorig jaar in haar *Rapportage Minderheden* op het gevaar van "armoedegetto's" en had staatssecretaris Jacob Kohnstamm van Binnenlandse Zaken het jaar daarvoor in de Tweede Kamer al zijn vrees uitgesproken voor "explosieve situaties" in de grote steden.

Kohnstamm werd bij het aantreden van het kabinet Kok coördinerend staatssecretaris voor het grote-stedenbeleid. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, samen de G4, hadden bij de kabinetsformateur *Een deltaplan voor de grote steden* op tafel gelegd. Zij vonden een gewillig oor bij hem, want het grote-stedenbeleid werd één van de speerpunten van 'paars'. Na het aantreden van het kabinet gingen er werkgroepen van rijk en gemeenten aan het werk rond de thema's werk/inkomen, veiligheid/zorg, onderwijs en leefbaarheid. Op 12 juli 1995 ondertekenden het rijk en de G4 een convenant. Op 30 oktober 1995 volgde er een soortgelijke overeenkomst met de vijftien middelgrote steden, de G15. Zij kennen vergelijkbare problemen als de G4, zij het op minder grote schaal. Op aandringen van de Tweede Kamer zijn aan deze G19 nog zes steden toegevoegd. Met deze

G6 moet het rijk nog een convenant afsluiten. Het aantal gemeenten waarvoor het grote-stedenbeleid geldt, komt daarmee op vijftientwintig (1).

### **Stedelijkheid**

Wat behelst het grote-stedenbeleid? Is het meer dan een aansprekend beleidsconcept waarmee een nieuw kabinet goede sier wil maken? Bij de ondertekening van het convenant met de G15 zei Eindhovens burgemeester Rein Welschen, woordvoerder namens de G15: "We wilden eerst zien of het grote-stedenbeleid meer zou zijn en zou kunnen worden dan grote plannen, veel woorden, maar weinig nieuw geld. Wij wilden een fundamenteel andere aanpak." Ook staatssecretaris Kohnstamm gaf toe dat er heel wat wederzijds wantrouwen overwonnen moest worden. Tegenover het "Geef nou maar geld en bemoei je verder niet te veel met ons" van de gemeenten stond het "Wat spelen jullie allemaal klaar met dat geld?" van het rijk.

De grote steden en het rijk zien het nieuwe beleid als een nieuwe fase in de wederopbouw, die tien tot vijftien jaar zal vergen. "Na de stenen stadsvernieuwing en de op achterstanden gerichte sociale vernieuwing", zo schrijven zij, "is het tijd voor een inspanning gericht op de vitaliteit van de totale stad: de derde golf". Daarbij gaat het om "sociale, economische en stedelijke revitalisering: werk, economie en stedelijkheid."

Dat laatste begrip hebben ze van de Rotterdamse socioloog prof. Anton Zijderfeld. Hij bedoelt daarmee "een rationele combinatie van economische belangen, sociale en politieke saamhorigheid en culturele identificatie". Willen steden tot bloei komen, dan moeten zij volgens Zijderfeld invulling geven aan hun stedelijkheid:

"Stedelijkheid geeft de economische activiteiten kracht, trefzekerheid, samenhang en richting, en verschaft het stadsbestuur legitimiteit bij de bevolking. Wat de bedrijfscultuur voor een onderneming is, is stedelijkheid voor een stad. Zonder stedelijkheid heeft een stad geen gezicht en ontbeert zij drijfkracht."

### **Tweedeling**

De stedelijkheid staat onder grote druk, vooral door de dreigende tweedeling in de samenleving. Aan de ene kant staan de goed opgeleide mensen met redelijk tot goed betaalde banen. Zij kunnen zichzelf gemakkelijk redden, nemen als vanzelfsprekend deel aan het maatschappelijk leven, hebben toegang tot allerlei voorzieningen, wonen redelijk tot goed in de betere wijken binnen of buiten de stad, en worden niet dagelijks geconfronteerd met verloederings, onveiligheid, criminaliteit en drugs. Aan de andere kant staat de groeiende groep slecht opgeleide en slecht behuise (langdurig) werklozen en uitkeringsafhankelijken. Zij zijn zonder dat ze daar zelf voor gekozen hebben in een maatschappelijk isolement terecht gekomen en komen relatief vaak - actief of passief - in aanraking met onveiligheid, criminaliteit en drugs. Hun vertrouwen in de maatschappij taant omdat de perspectieven op verbetering van hun situatie steeds somberder worden. Het verontrustende is dat de maatschappelijke tweedeling steeds meer ook een ruimtelijke tweedeling wordt. Daardoor dreigen er in de oude stadswijken en de naoortogse nieuwbouwwijken armoedegetto's te ontstaan.

Deze wijken worden gekenmerkt door een zwakke sociale structuur, een eenzijdige woningvoorraad van goedkope huurwoningen en een weinig aantrekkelijke woonomgeving. Stads-

vernieuwing en integraal wijkbeheer alleen kunnen de problemen niet oplossen. Belangrijk is dat ook de sociale en stedenbouwkundige structuur verandert en dat er bedrijvigheid komt. Daarvoor zijn investeringen nodig van gemeenten, corporaties, bewoners, midden- en kleinbedrijf en beleggers. Gemeenten moeten vorm geven aan deze "interactieve samenwerking" en zorgen voor een ambitieus woningbouwprogramma dat leidt tot een gevarieerd woningaanbod zowel in de bestaande stad als in de nieuwe Vinex-lokaties. Verder moet de economische basis van de stad als geheel versterkt worden. De werkgelegenheidsgroei die daaruit ontstaat moet vooral ten goede komen aan de bewoners van achterstandswijken.

### **Monitoring**

In de convenanten wordt een grote diversiteit aan beoogde resultaten en te nemen maatregelen opgesomd voor de thema's werk, onderwijs, veiligheid, zorg en leefbaarheid (zie kader 1). Gemeenten en rijk hebben nadrukkelijk gekozen voor meetbare resultaten en per doel ijkpunten aangegeven. Om te beoordelen of er vooruitgang gemaakt wordt en of het beleid moet worden bijgesteld, wordt het grote-stedenbeleid nauwkeurig gemonitord. Het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO) van de Rotterdamse Erasmusuniversiteit brengt daarvoor op stads- en wijkniveau de ontwikkelingen in kaart op het terrein van arbeid, onderwijs, veiligheid, zorg en leefbaarheid. In april van dit jaar publiceerde het ISEO een zogenaamde nulpuntmeting in het *Jaarboek 1995 Grote-Stedenbeleid*. Jaarlijks komen er vervolgmetingen. De G15 gebruiken de resultaten als input voor hun audit. Daarmee willen ze de effectiviteit en efficiëntie

Thema	Beoogde resultaten	Te nemen maatregelen + gelden
Werk	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Substantiële vermindering (langdurige) werkloosheid, vooral in achterstandswijken en onder kansarmen</li> <li>* Ombuigen trend dat werkloosheid hoger ligt en sneller groeit dan landelijk gemiddelde</li> <li>* Stedelijke werkgelegenheids groei tenminste op landelijk niveau</li> <li>* Substantiële groei banen in midden- en kleinbedrijf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 40.000 Melkertbanen (70% voor G4; 30% voor G15) (2.300 miljoen)</li> <li>* Uitstroom JWG-ers en banenpoolers naar regulier werk (107 miljoen)</li> <li>* Extra gelden voor arbeidsbureaus (345 miljoen)</li> <li>* Instelling kansenzones om bedrijvigheid te stimuleren door deregulering en fiscale maatregelen</li> </ul>
Onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Verbetering resultaten basisonderwijs, met name in achterstandswijken</li> <li>* Verbetering rendement voortgezet onderwijs</li> <li>* Verbetering aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt</li> <li>* Sluitende aanpak inburgering nieuwkomers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Gemeenten krijgen regie bij bestrijding leerachterstanden (4 miljoen)</li> <li>* Arbeidsmarktgerichte leerwegen</li> <li>* Middelen voor inburgering (350 miljoen)</li> </ul>
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Versterking veiligheidsketen, met name de schakels doelgroepgerichte preventie, toezicht, opsporing, strafrechtpleging en tenuitvoerlegging</li> <li>* Vermindering objectieve onveiligheid</li> <li>* Verbetering subjectieve veiligheidsbeleving</li> <li>* Dalen aantal jongeren dat met politie in aanraking komt</li> <li>* Toename taakstraffen en HALT-aldoeningen</li> <li>* Slechts tijdelijke pieken in heenzendingen verdachten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Wijkveiligheidsplannen waarin politie, gemeentelijke diensten, particuliere instellingen en bewoners samenwerken</li> <li>* Aanwending Melkertbanen voor toezichthoudende functies</li> <li>* Meer politie en cellen</li> <li>* Aanpak jeugdcriminaliteit met Actieplan Jeugd &amp; Veiligheid (aanpak desintegratie jeugd; samenwerking onderwijs, welzijnswerk, jeugdzorg, kinderbescherming, kinderrecht, jeugdreclassering)</li> <li>* Opvang en detentie overlastgevend drugsverslaafden en delinquenten</li> <li>* Slachtofferhulp</li> </ul>
Zorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Sluitende aanpak meest kwetsbare groepen (daklozen, verslaafden, psychiatrisch patiënten)</li> <li>* Voorkomen dat mensen in vangnet komen, ervoor zorgen dat het goed functioneert, bewerkstelligen dat mensen er ook weer uit komen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Zorgvernieuwingfonds voor de geestelijke gezondheidszorg</li> <li>* Melkertbanen voor functies in onderdakvoorzieningen, bij voorkeur te recruteren uit de doelgroep zelf</li> <li>* Verbreding bereik sociale pensions (10 miljoen)</li> <li>* Uitbreiding opvangvoorzieningen</li> <li>* Bekendheid en uitleg criteria gedwongen opname uit oogpunt van zelfbescherming</li> </ul>
Leefbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aanmerkelijke verbetering leefbaarheid in meest bedreigde wijken</li> <li>* Tegengaan ruimtelijke segregatie in concentratiewijken van kansarmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Programma's integraal wijk- en buurtbeheer (verbetering leefomgeving, vergroting betrokkenheid, bevordering veiligheid en harmonieus samenleven) (310 miljoen)</li> <li>* Melkertbanen voor wijkbeheer en toezicht</li> <li>* Corporaties medeverantwoordelijk maken voor bevordering leefbaarheid</li> <li>* Koopwoningen en duurdere huurwoningen in bestaande wijken; huurwoningen in nieuwe stadsuitbreidingen</li> </ul>

Kader 1 - Overzicht beoogde resultaten en te nemen maatregelen grote-stedenbeleid

van de maatregelen en de kwaliteit van de resultaten toetsen. Een groep onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van collega-gemeenten, rijk en provincie voert de toets uit. Volgens burgemeester J. Franssen van Zwolle, onder wiens voorzitterschap het idee wordt uitgewerkt, gaat het er niet om steden die de doelstellingen niet halen te straffen. Men wil nagaan of men op de goede weg zit. Als beoogde resultaten niet gehaald worden, wordt naar oorzaken gezocht. Volgens Franssen is het een "instrument om elkaar als partners een spiegel voor te houden". Dat de G15 deze toetsing aanvaard hebben, is voor hem een teken van "onderlinge solidariteit". De audit kan immers aan het licht brengen dat problemen in andere steden groter zijn en dat middelen daar beter ingezet moeten worden.

#### Interactief besturen

Dat men streeft naar een fundamenteel andere aanpak (er worden termen gebruikt als "interactief besturen" en "re-inventing government") blijkt ook uit de gehanteerde uitgangspunten:

- \* terugdringen van de verkokering bij het rijk
- \* bevordering van deregulering en decentralisatie
- \* versterking van de regiefunctie van de steden
- \* vergroting van de financiële armsgang van de steden door herschikking van middelen
- \* partnerschap tussen rijk en gemeenten met gemeenschappelijke doelen en wederzijds inspanningsverplichtingen voor een periode van minstens tien jaar.

Het in te stellen Stedelijk Vitaliteitsfonds speelt daarbij een centrale rol. Het fonds moet integraal en outputgericht werken mogelijk maken,

bestaan uit een brede doeluitkering en gevoed worden door zowel incidentele als structurele middelen. Doordat ook corporaties, beleggers en particulieren door dit fonds gestimuleerd worden te investeren, zou het een hefboomwerking moeten krijgen. Eenvoud en daadkracht zijn de uitgangspunten. Gedetailleerde verantwoording vooraf over besteding van gelden en over de toepassing van allerlei regels en procedures, zou dan tot het verleden behoren.

Een werkgroep onder leiding van het Ministerie van Financiën werkt het idee uit en onderzoekt welke geldstromen erin opgenomen moeten worden en op welke termijn. Voor 1 juli had men daarover moeten rapporteren, maar dat is niet gelukt. Volgens planoloog Jan Schings, projectleider grote-stedenbeleid in Zwolle en vertegenwoordiger van de G15 in de landelijke Gemengde Werkgroep G15, is "de weerstand tegen het fonds groot omdat de verkokering moeilijk is terug te dringen en men zich verzet tegen deregulering en decentralisatie". Schings: "Ministeries staan niet te popelen om zeggenschap over bevoegdheden en gelden af te staan, terwijl de steden bang zijn dat ze misschien minder geld krijgen als de zeer verfijnde regelgeving van nu wordt vervangen. Het Vitaliteitsfonds krijgt echter pas betekenis als het massa krijgt." Overigens speelt het probleem van de verkokering ook op gemeentelijk niveau omdat ook wethouders en ambtenaren niet graag macht afstaan.

#### Motormensen

De plannen zijn mooi en de intenties goed. Maar hoe staat het - ruim één jaar na de ondertekening van de convenanten - met de uitvoering? Willem Sloots, projectleider grote-stedenbeleid



op het Ministerie van Binnenlandse Zaken, reageert als door een wesp gestoken op deze vraag: "Je lijkt wel een kamerlid dat zegt: we hebben de wet nu vastgesteld, waar zijn de resultaten?"

Sloots brengt veel werkbezoeken aan steden en merkt dat de problemen nu minder geïsoleerd en minder van bovenaf gestuurd worden aangepakt. Sloots: "Wij faciliteren slechts, in de steden en wijken zal het moeten gebeuren. Gemeenten zullen de problemen samen met het bedrijfsleven, woningcorporaties, middenstanders en bewoners moeten aanpakken. Wij toetsen plannen slechts marginaal en kijken vooral of de mensen waar het om gaat erbij betrokken zijn."

Hij benadrukt het belang van wat hij "motomensen" noemt, mensen die hun nek durven uitsteken en het voortouw durven nemen. Door de individualisering, de veranderende bevolkingssamenstelling, de hogere doorstroming en de verloederende bekommernissen mensen zich minder om elkaar en zijn motomensen volgens hem schaars geworden. Hij zou er Melkertbanen voor willen gebruiken. "Het gaat dan niet om 40.000 banen, maar om 40.000 keer één baan."

Sloots wil de Melkertbanen strategisch inzetten zodat je "met één handeling meerdere problemen aanpakt". Hij geeft een voorbeeld uit Amsterdam-Noord: "Daar werd een winkelcentrum onveilig gemaakt door allochtone jongeren. De ergste raddraaiers hebben daar een baan gekregen in de bewakingsfeer. Daarmee pak je de werkloosheid onder kansarme jongeren aan en verhoog je tegelijk de veiligheid, het winkelplezier en de leefbaarheid."

#### **Stadsvernieuwingssnomaden**

In de Zwolse wijk Holtenbroek streeft men al

jaren naar een integrale aanpak. Deze wijk, die door de snelweg van de stad gescheiden wordt, is rond 1960 gebouwd en kent een zeer eenzijdig woningbestand van portiekwoningen, hoge galerijflats en goedkope huurwoningen. Medewerker stadsbeheer Henk Hilstra: "De gemeente zag dat de wijk achteruit ging en wilde ingrijpen voordat het te laat was. Door de woningverdunning en de vergrijzing was het aantal inwoners gedaald van 14.000 naar 10.000. Daardoor sloten sommige winkels hun deuren, verdwenen er scholen en kwamen de voorzieningen onder druk te staan. Het woningbestand was niet meer afgestemd op de eisen van deze tijd: te veel flats en goedkope huurhuizen, te weinig koopwoningen en eengezinswoningen. Daardoor kwamen er veel allochtonen en stadsvernieuwingssnomaden die elders de huur niet konden opbrengen, naar Holtenbroek. In Holtenbroek 1, het oudste gedeelte van de wijk, heeft de helft van de beroepsbevolking geen baan. Dat werkt verveling, vandalisme en drugsgebruik in de hand. De groenvoorzieningen - grasvelden, struiken en bomen - zijn destijds aangelegd voor jonge gezinnen met kinderen, maar doordat men het groen verwaarloosd heeft, zijn het onheimische plaatsen geworden met veel drugsspuiten en drankflessen."

De gemeente ontwikkelde daarom een Plan van Aanpak om de wijk een nieuwe toekomst te geven. Dit plan werd ontwikkeld in het kader van het Project Voorbeeldplannen Vierde Nota van de Rijksplanologische Dienst en viel binnen het thema Naoorlogse Woonwijken. Er zouden koopwoningen bij komen zodat het voorzieningenniveau opgekrikt kon worden en de wijk gevarieerder werd. Daarnaast zouden de groenvoorzieningen aangepakt worden. Het plan viel

bij de wijkbewoners echter niet in goede aarde. Hilstra: "Men wilde pas over lange-termijnmaatregelen als vervangende nieuwbouw praten als eerst de korte-termijnproblemen werden aangepakt. Daarom hebben we die eerst geïnventariseerd en aangepakt. Er werd onder andere een organisatie van banenpoolers opgericht voor het herstel van kleine werkzaamheden in het openbaar gebied. Als mensen belden, werden problemen direct opgelost. Daardoor kregen de bewoners weer wat vertrouwen. Ook zijn we direct met de bewoners gaan communiceren en niet met vertegenwoordigers, want die bleken niet terug te koppelen naar hun achterban."

"Veel tuinen waren opslagplaatsen geworden van grof vuil en oud ijzer; binnenterreinen functioneerden niet meer, waren onveilig geworden door kapotte verlichting, opgeschoten groen, drugsspuiten... We zijn gaan praten met bewoners en corporaties en hebben een plan ontwikkeld voor verlenging van tuinen (waardoor bewoners meer ruimte kregen en schuttingen moesten afbreken), vuilcontainers, verlichting, het openen maken van binnenterreinen, de aanleg van speelvoorzieningen... Daarover hebben we een avond belegd maar daar kwamen maar enkele bewoners, die overigens wel enthousiast reageerden. We hebben gezegd: 'Plan kan alleen doorgaan als iedereen meedoet. U bent enthousiast, probeer ook anderen te winnen voor het idee.' Want wij wilden alleen iets ontwikkelen als de bewoners het wilden dragen. Na een paar dagen al kwamen ze terug met de mededeling: 'Ons hele blok doet mee.' Of: 'In dat huis wonen Turkse mensen, niemand heeft contact met hen.' Wij assisteerden dan bij leggen van contacten. Het plan is doorgegaan, schuttingen werden afgebroken... Dat moesten de mensen zelf doen,

ze gingen elkaar helpen, zo werden de sociale netwerken versterkt."

#### **Toezichthouders**

In de Haagse Schilderswijk waar Hilstra gewerkt heeft, had hij gezien dat projecten door gebrek aan goed beheer weer snel verloederden. Hilstra: "Daarom hebben we in Holtenbroek toezichthouders aangesteld. Zij moeten problemen signaleren en doorgeven aan de betreffende instanties waarmee we afgesproken hebben dat die snel reageren. Maar als bewoners veel te vroeg grofvuil op straat zetten, spreken zij hen daarop aan. We willen niet dat mensen gaan denken: als we het vuil daar neergooien, wordt het snel opgeruimd. Toezichthouders stimuleren ook het sociaal verband. Gaan bijvoorbeeld bij nieuwe bewoners op bezoek, nemen een bloemetje mee, leggen de gewoonten in de buurt uit... Na één jaar is de overlast beduidend afgenomen en is de buurt schoner."

Alle problemen los je zo volgens Hilstra natuurlijk niet op: "Er blijven moeilijk plaatsbare, sociaal zwakke huishoudens over, die weinig om hun omgeving geven. Ze zitten vaak met een meervoudige problematiek van werkloosheid, schulden, opvoedingsproblemen, drank of drugs. Die huishoudens proberen we extra te begeleiden. Daarnaast werken we aan buurtsportprojecten voor jongeren, ontmoetingsplaatsen voor allochtone vrouwen en een wijkcentrum dat gericht is op de integratie van etnische groepen, maar waar ook ruimte is voor de ontwikkeling van een eigen culturele identiteit."

#### **Werk, werk, werk**

Het grote verschil tussen de stadsvernieuwing, de sociale vernieuwing en het grote-stedenbeleid

is, behalve de integrale aanpak, volgens Sloots de economische component: "De sociale vernieuwing maakt het leven vrolijker en de wijk schoner en leefbaarder, maar helpt mensen niet echt in het zadel. Wil je bereiken dat mensen volop meedoen aan de samenleving, dan moet je banen scheppen. Daarom is het motto van dit kabinet werk, werk, werk."

Daarbij gaat het zowel om Melkertbanen als banen in de marktsector. Hoe bevordert je dat die vooral bij langdurig werklozen uit achterstandswijken terecht komen? Sloots: "Door goed om je heen te kijken. Er is de laatste jaren veel werk verdwenen waarvan we vinden dat het wel gedaan moet worden, bijvoorbeeld de kaartjescontrole in de tram of het onderhoud van plantsoenen. Via een individuele benadering proberen we die banen bij mensen terecht te laten komen die we graag aan het werk willen hebben. Die moet je opzoeken, je moet met hen in gesprek raken, hen ervan overtuigen dat het een opstap naar een echte baan kan zijn. In een wijk in Den Bosch keek men er eerst wantrouwend tegenaan: 'Wat voor werk is het?' en 'Het levert niet veel op'. Toen er een paar aan het werk waren, zei men: 'Het levert niet veel op, maar het is wel leuk en je telt mee.' Voor de individuele benadering is 180 miljoen uitgetrokken waarmee gemeenten diensten kunnen inkopen bij arbeidsbureaus. Het is een vorm van gedwongen winkelniering waar de gemeentes volgens Schings niet blij mee zijn. Zij zouden liever ook uitzendbureaus inschakelen, maar minister Melkert wil de pijn van de bezuinigingen die hij de arbeidsbureaus eerder oplegde, op deze manier wat verzachten.

Dat het vaak om banen gaat die eerder wegbezuinigd zijn en dat voormalige reguliere

banen zo vervangen worden door goedkopere Melkertbanen, wil Sloots niet ontkennen. "Maar", zo benadrukt hij, "Melkertbanen moeten structurele banen worden." Of dat doel realiteit wordt, is de vraag. De doorstroming naar reguliere banen van banenpoolers uit de tijd van de sociale vernieuwing en jongeren die eerder tewerk gesteld werden in het kader van de Jeugdwetgarantiewet, verloopt in ieder geval uiterst moeizaam. Daarom is er voor de doorstroming van deze twee categorieën 107 miljoen uitgetrokken in het grote-stedenbeleid.

De Melkertbanen kunnen volgens Sloots ook gebruikt worden om banen in de marktsector te stimuleren: "Er zijn een heleboel bedrijfsterreinen die langzaam verloederen. De panden zien er vervelend uit, de verlichting is kapot, er wordt ingebroken, het vandalisme neemt toe, bedrijven vertrekken... Dat proces kun je samen met ondernemers en gemeente stoppen. Daarbij kun je Melkertbanen inzetten voor de beveiliging als bedrijven hun panden opknappen en de gemeente de verlichting verbetert en de gemeentereiniging extra langs laten komen. Zo'n terrein wordt dan weer aantrekkelijker voor nieuwe vestigingen. Zeker als je daar faciliteiten voor starters aan toevoegt, ervoor zorgt dat ze maar naar één loket hoeven om hun vergunningen rond te krijgen in plaats van dertig, ze begeleidt bij hun ondernemingsplan en het opzetten van een goede administratie. Bij gronduitgifte kun je als gemeente afspreken dat een bedrijf werklozen uit de buurt in dienst neemt. In Rotterdam is dat bij Kop van Zuid nadrukkelijk en op grote schaal gebeurd. Er zijn afspraken gemaakt met aannemers en detailhandelszaken die zich daar vestigen. Die willen zelf ook graag personeel uit de buurt omdat mensen die daar boodschappen

komen doen, daar graag eigen mensen zien. Bovendien scheelt het hen in reiskosten en parkeerplaatsen als personeel dichtbij woont en kunnen ze sneller voor vervangend personeel zorgen als er iemand ziek is."

#### **Bestuurlijke herindeling**

De mogelijkheden om werklozen uit de wijk in te schakelen zijn Henk Hilstra tegengevallen: "Om het woningbestand in Holtenbroek minder eenzijdig te maken zijn er enkele honderden koopwoningen gebouwd. Via het arbeidsbureau en het wijknieuws hebben we geprobeerd daarvoor werkloze bouwvakkers te werven. In de hele wijk was maar één kandidaat die zich uiteindelijk ook nog terugtrok. De aannemers wilden wel, maar er waren geen bouwvakkers te vinden."

Het scheppen van werkgelegenheid voor laaggeschoolden moet volgens Jan Schings, niet zozeer op wijk- als wel op stadsniveau gebeuren. Schings: "Zwolle heeft met 49.000 arbeidsplaatsen een motorfunctie voor de omgeving en grote potenties omdat het een toegangspoort tot het noorden en oosten is. Het gaat erom die potenties te benutten. Zo heeft Zwolle net het distributiecentrum van PTT Post binnengehaald met 2.000 arbeidsplaatsen waarvan vele voor laaggeschoolden. Verder is het belangrijk dat nieuwe bedrijfsterreinen meer binnen de bestaande steden komen. Veel steden kampen met gebrek aan ruimte voor bedrijfsterreinen. Veel bedrijven wijken daarom uit naar randgemeenten, in het geval van Zwolle naar Nieuwleusen en Hattem. Daardoor wordt er werkgelegenheid aan de steden onttrokken. Daarom is het belangrijk dat staatssecretaris Van de Vondervoort haast maakt met de bestuurlijke herindeling. Ook moet de regiefunctie van de steden versterkt worden.

Zwolle en vier andere Overijsselse steden hebben daarom behalve met het rijk ook met de provincie een convenant afgesloten. Daarin is onder andere afgesproken dat de StiREA-gelden, een stimuleringsregeling van Economische Zaken, naar de steden gaan. Daarmee kun je de economische uitholling van de steden tegengaan. Omdat de provincie ook de woningbouwlokaties aanwijst kun je zo ook de demografische uitholling een halt toeroepen. Tenslotte moet het stedelijk knooppuntenbeleid van VROM en het corridorbeleid van EZ beter op elkaar worden afgestemd."

#### **Bedrijfsleven**

Hoe kijkt het bedrijfsleven aan tegen pogingen van het rijk om langdurig werklozen en laaggeschoolden in achterstandswijken aan een baan in de marktsector te helpen? Wouter van der Kolk, directeur beleidsadvies van de Kamer van Koophandel Amsterdam - Haarlem, houdt zich al ruim 25 jaar bezig met stedelijke bedrijvigheid. Hij bekijkt de plannen met enige scepsis. "Jarenlang zag de overheid het bedrijfsleven niet staan en keek men bedrijven de stad uit. Zou dat nu ineens veranderen?", vraagt hij zich af.

Door de stadsvernieuwing is er volgens hem veel werkgelegenheid verdwenen: "We hadden de overloop net achter de rug. Gezinnen met kinderen hadden de stad verlaten. Die wilde men terug en daarvoor was ruimte nodig. Omdat men heilig geloofde in de ontmenging van functies, was er voor bedrijven geen plaats en vond men het niet erg als ze vertrokken. Sommige bedrijven verhuisden naar nieuwe bedrijventerreinen aan de rand van de stad zoals Amsterdam Zuid-Oost. Andere bedrijven hoefden niet te



glimmen en verdwenen naar plaatsen als Hoom, Alkmaar, Purmerend, Almere of Uithoorn. En dan waren er nog bedrijven die het loodje legden."

Van der Kolk erkent dat het verdwijnen van veel bedrijven niet te voorkomen was en dat de stadsvernieuwing voor opschoning zorgde van illegale en overlast bezorgende bedrijffjes. "Maar", zo stelt hij, "veel bedrijven hadden behouden kunnen blijven. Er was echter geen bereidheid om het overlevingsproces positief te beïnvloeden. Veel bedrijven kregen het pistool op de borst gedrukt. Door de ontmenging verdween ook de broedplaatsfunctie van de oude wijken. Beginnende bedrijven die aangewezen zijn op lage vloerprijzen en, als ze goed lopen, doorstromen naar reguliere vestigingsplaatsen konden hier niet meer terecht. De stadsvernieuwing heeft echt veel schade aangericht."

De Amsterdamse hoogleraar stads- en plattelandsgeschiedenis Rob van Engelsen-Gastelaars is het met hem eens. Hij vindt het "een zegen dat wijken als De Pijp en de Jordaan niet ten prooi zijn gevallen aan de stadsvernieuwing. Daardoor is De Pijp nu een bruisend gebied en revitaliseert de Jordaan als een trein."

Pogingen om nieuwe bedrijventerreinen te stichten sneuvelen volgens Van der Kolk vaak in de politieke discussie: "Woningbouw was voor de Amsterdamse deelraden veel aantrekkelijker. Daar kreeg je subsidies voor, voor bedrijventerreinen niet. Over bedrijfsterreinen moest je meer nadenken, ze riepen weerstanden op in de buurt, je moest wat doen aan de bereikbaarheid... Omdat de deelraden rechtstreeks door de bewoners gekozen werden en eigenaren van bedrijven meestal elders woonden, konden ze gemakkelijker scoren met woningbouwplannen. Iets leukers voor bedrijven doen, was er tijdens de

stadsvernieuwing niet bij. 'Bedrijven konden zichzelf wel helpen, ze hadden geen hulp van de overheid nodig', was de heersende opvatting. In de randgemeenten werden de bedrijven die weggetrokken uit de stad, met open armen ontvangen. Dat er veel werk wegvloede, hebben steden aan hun eigen arrogantie te wijten."

#### Coalitiemodel

Nu slaat de overheid een andere toon aan. Van der Kolk: "Het kabinet roept 'werk, werk en nog eens werk', de grote steden komen met nota's die het belang van economie en werk benadrukken. De regering komt met een apart grote-stedenbeleid en wijst daarvoor een aparte staatssecretaris aan die veel geld weet los te peuteren bij collega's. Hulde, hulde, hulde. Maar ik ben geïnteresseerd in het feitelijke gedrag van de overheid. En dan vind ik het uiterst merkwaardig dat de overheid niet kiest voor een coalitiemodel. De overheid mist economische ervaring en zou daarom moeten samenwerken met het bedrijfsleven en de Kamers van Koophandel. Met Kohnstamm kan ik goed overleggen, maar als staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft hij niet het vereiste netwerk. De gemeenten die zijn grote-stedenbeleid moeten uitvoeren, weten ons niet te vinden terwijl ze van onze ervaring kunnen profiteren. Het bedrijfsleven zou veel uitbundiger ingeschakeld moeten worden als men serieus werk wil maken van werk in de marktsector. In de club die het Actieplan Economie & Werk opstelde zat niemand uit het bedrijfsleven!"

Met het hoge PvdA-gehalte van veel colleges heeft het volgens Van der Kolk niets te maken: "Het zit hem in de beleving van het primaat van de politiek. Bestuurders willen ergens hun

stempel op drukken. Ze vinden het leuk als het bedrijfsleven adviseert, maar ze willen zelf beslissingen nemen. In een coalitiemodel zou je de verantwoordelijkheid moeten delen. Probeer het gewoon eens samen."

#### Jan Schaefer

Het grote-stedenbeleid moet volgens Van der Kolk aangepakt worden zoals wijlen Jan Schaefer ("een formidabel mens en een formidabel bestuurder") de sociale vernieuwing aanpakte. Van der Kolk: "Hij gooide zich daar met zijn hele gewicht in, wist mensen voor het idee te winnen... Elke stad zou een figuur à la Schäfer moeten aantrekken als ambassadeur voor het grote-stedenbeleid. Dat zou een oud-manager uit het bedrijfsleven moeten zijn met een herkenbaar gezicht. Hij moet met bedrijven gaan praten, aftasten waar de weerstanden liggen, vertrouwen wekken. Als politici of ambtenaren met bedrijven komen praten en aanbieden om de grondprijzen te verlagen, de belastingen te verminderen of de vergunningverlening te versoepelen, kruipen ze onmiddellijk in hun schulp."

Van der Kolk hamert zo op het coalitiemodel "omdat overheid en bedrijfsleven elkaar hartstikke hard nodig hebben". Van der Kolk: "Je zou de dienstverlening van de overheid en de Kamers van Koophandel moeten poolen en hun humeuren op elkaar moeten afstemmen. Er zouden veel meer kanaaltjes opengemaakt moeten worden. Het huidige model is te verkokerd."

Welke concrete ideeën heeft Van der Kolk om (binnen)steden weer aantrekkelijker te maken voor bedrijven? Van der Kolk: "Je moet - zoals 'Tilburg industriestad' dat doet - uitstralen dat bedrijven welkom zijn. Je moet ervoor zorgen dat de wethouder economische zaken een sterke

positie heeft en de instrumenten kan gebruiken van zijn collega's ruimtelijke ordening, milieu en grondzaken. Je moet zorgen dat je voldoende grondaanbiedingen hebt en dat je je bedrijventerreinen in orde zijn: goed gesitueerd, opgeruimd en beplant. Ze moeten appelleren aan het *snob appeal* van bedrijven. Je moet kritisch kijken naar je grondbeleid. Veel bedrijven zijn niet gecharmeerd van erfpacht: ze denken dat ze duurder uit zijn, zijn bang voor tussentijdse canonverhogingen, weten niet waaraan ze op lange termijn toe zijn. Laat ze kiezen tussen eigendom of erfpacht. Doe wat aan de bereikbaarheid: teveel verkeersdrempels bemoeilijken de voorrading, zorg voor voldoende parkeerplaatsen voor het *noodzakelijke* autoverkeer en voor goed openbaar vervoer. Zorg dat er één loket voor ondernemers is. Wijs hen een *account manager* toe die binnen de overheid de zaken voor hen regelt, zodat ze niet van het kastje naar de muur gestuurd worden."

#### Kansenzones

Met het idee kansenzones (2), waarvan de overheid zoveel verwacht, heeft Van der Kolk grote moeite: "Als de vestigingsregels en milieuvergunningen daar versoepeld kunnen worden, zijn ze daarbuiten ook niet echt nodig. Fiscale voordelen voor bedrijven in kansenzones stuiten op veel weerstand bij bestaande bedrijven. Zij zien het als concurrentievervalsing. Daarmee jaag je het georganiseerd bedrijfsleven tegen je in het harnas. Het leidt niet tot een verbetering van het investeringsklimaat, maar tot een loopgravenoorlog."

Hij ziet veel meer in een betere begeleiding van bedrijven in kansarme gebieden. Bijvoorbeeld in de vorm van bedrijfsverzamel-

gebouwen met een pluspakket. Behalve bedrijven zouden daarin ook diensten van de gemeente en de Kamer van Koophandel in moeten zitten. Zowel bedrijven in het bedrijfsverzamelgebouw als bedrijven in de omgeving zouden ervan moeten kunnen profiteren. Een huurgewenningsbijdrage vindt Van der Kolk nog verdedigbaar. Hij is voor een versoepeling van ruimtelijke en milieuvorschriften (verlaging geluid- en geurnormen, tijdelijk gebruik vervuilde bodems, versoepeling welstandtoezicht), maar dan niet exclusief voor de kansenzones. Wel zou je in die gebieden kunnen beginnen met experimenten, maar dan moet de bedoeling wel uitdrukkelijk zijn dat die versoepeling generiek beleid wordt. Bedrijven in de kansenzones zouden dan tijdelijk een voorsprong krijgen.

De vier grote steden hebben in een brief aan staatssecretaris Kohnstamm geschreven dat de voorgestelde maatregelen voor de kansenzones te slap zijn en ondernemers niet over de streep trekken. Zij pleiten voor meer faciliteiten: verlaging van de vennootschapsbelasting, onroerend-zaakbelasting, riool- en reinigingsrechten, verhoging investeringsaftrek, BTW-vrijstelling, versoepeling van bouw- en milieuvergunningen. Van der Kolk is het daar "helemaal niet mee eens", want hij is tegen deze vorm van gebiedsgericht beleid. Bovendien was hij hogelijk verbaasd over de brief: "Er is met het bedrijfsleven geen enkel overleg geweest over deze brief."

Dat Kamerleden de kansenzones wel zien zitten en in een motie bij Kohnstamm hebben aangedrongen op meer dan twee kansenzones, zegt hem niets: "De Kamer staat wel vaker ver van de werkelijkheid."

Om te voorkomen dat het concept kansenzone een vroege dood sterft, hebben rijk en ge-

meenten een 'task force kansenzones' ingesteld onder leiding van oud-minister en CDA-fractievoorzitter Elco Brinkman. Na de zomer had hij met voorstellen moeten komen, maar dat is niet gelukt. Half november was zijn advies binnen, maar wist het kabinet niet wat men ermee wilde. Projectleider grote-stedenbeleid Sloots: "Over zijn advies wordt nog overlegd." ◀

**Henk Donkers** is docent/coördinator communicatieve vaardigheden bij de Faculteit der Beleidswetenschappen en van huis uit een sociaal geograaf.

#### Noten:

1.  $G4 + G15 = G19 + G6 = G25$

De G4 zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

De G15 zijn Almelo, Amhem, Breda, Deventer, Eindhoven, Enschede, Groningen, Helmond, Hengelo, 's Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zwolle. Samen heten ze de G19. De G6 zijn Dordrecht, Haarlem, Heerlen, Leiden, Schiedam en Venlo.

De volgende steden vallen niet onder het grote-stedenbeleid: Assen, Emmen, Apeldoorn, Zutphen, Amersfoort, Hilversum, Almere, Lelystad, Alkmaar, Zaanstad, Vlaardingen, Vlissingen, Middelburg, Oss, Roermond, Geleen, Sittard en Kerkrade.

2. Kansenzones

Om de bedrijvigheid in achterstandswijken te stimuleren wil de Werkgroep Economie & Werk voor kansenzones instellen, de Nederlandse variant van Clintons 'empowerment zones'. Bedrijven die zich in kansenzones vestigen krijgen belastingvoordelen en hoeven niet te voldoen aan wettelijke bepalingen en verordeningen. De werkgroep denkt daarbij onder andere aan vrijstelling van alle gemeentelijke belastingen, tijdelijke vrijstelling van erfpachtcanons, minder Vennootschapsbelasting,

reductie van werkgeverslasten, verlaging van geuren geluidnormen, versoepeling van het welstandstoezicht en tijdelijk gebruik van vervuilde bodems. Bij de selectie van gebieden die een status als kansenzone willen krijgen, wordt gelet op criteria als aantal uitkeringsafhankelijken, gemiddeld besteedbaar inkomen en het percentage allochtonen. De status van kansenzone wordt alleen verleend als de gemeente voor de betreffende wijk een integrale gebiedsgerichte aanpak van de problemen heeft opgesteld. De gemeente is bovendien verplicht om vergunningsprocedures te vereenvoudigen door bijvoorbeeld de één-loket-benadering. Gebieden krijgen tijdelijk een status als kansenzone.

Bedrijven die in aanmerking willen komen voor de voordelen moeten een bepaald percentage van hun personeel uit de kansenzone recruter. Ook bestaande bedrijven kunnen voor de regelvrijstelling en belastingvoordelen in aanmerking komen.

Bron: Werkgroep Stadseconomie, Actieplan Economie & Werk, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Economische Zaken, Den Haag januari 1996

#### Bronnen:

Binnenlands Bestuur - diverse berichten uit de jaargangen 1995 en 1996

Donkers, Henk (1996) *De wijk aan het werk. Revitalisering van achterstandswijken* - Heidemij Tijdschrift. Vakblad voor het leefmilieu, Jaargang 107, nr. 5, december 1996

Een deltaplan voor de grote steden. *Werk, veiligheid, Leefbaarheid* - Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, juni 1994

Gemeente Zwolle (1994) *Aanpak naoorlogse wijk Holtenbroek, Eindrapportage voorbeeldplan Holtenbroek* - Zwolle, april 1994

Gemeente Zwolle (1996) *Zwolle, kansen benutten. Kadernota Grote-Stedenbeleid* - Zwolle, juni 1996

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995) *Convenant Grote-Stedenbeleid, Kabinet & Gemeente Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht* - Den Haag, 12 juli 1995

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995) *Convenant Grote-Stedenbeleid Kabinet-G15* - Den Haag, 30 oktober 1995

Ministerie van Binnenlandse zaken - *Kwartaalblad Grote-Stedenbeleid*, alle tot nog toe verschenen nummers - Den Haag

Ministerie van Binnenlandse zaken - *Nieuwsbrief Grote-Stedenbeleid*, alle tot nog toe verschenen nummers - Den Haag

Rijksplanologische Dienst - *Voorbeeldplan Holtenbroek* - Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, z.j.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1996) *Sociaal en Cultureel Rapport 1996* - Den Haag 1996

Verweij, A.O. & B. Goezinne (1996) *Jaarboek 1995 Grote-Stedenbeleid* - Rotterdam 1996

Werkgroep Stadseconomie (1996) *Actieplan Economie & Werk* - Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Economische Zaken - Den Haag 1996

Woude, Ries van der (1996) *De beklemd stad. Grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief* - Den Haag 1996